

< 論文 >

「民主的」選挙と開発援助

— インドネシアにおける選挙改革支援の実例から —

東 佳 史 *

Electoral Management in Indonesia Some Policy Implications with Development Assistance

AZUMA, Yoshifumi

This paper will examine an empirical case of electoral reform and assistance to the LDCs with particular focus on Indonesia. In date, many electoral studies have been undertaken with a focus on voters heavier as well as party politics. However, using statistical data, such as total votes, voting age population, voters' registration and invalid votes, comprehensive analysis on technical assistance has rarely been discussed. Although Indonesia has experienced many regional executive elections, in order to make the argument in a manageable size, this study in particular focuses on the legislative and presidential elections in Indonesia since 1999. The *KPU* (*Komisi Pemilihan Umum* = Indonesian Electoral Committee), established in 2004, has created a credible electoral framework that involves detailed procedures and outcomes, particularly with respect to screening, voting, and the counting process.

In contrast, various high profile scandals occurred such as the Corruption scandal in 2004 and incompetent implementation of voting procedures in 2009. The most significant development was made in the development of both sophisticated legitimate and illegitimate campaign behaviors in the 2014 presidential election. This has been viewed by many as the highlight of the country's recent democratic history. Overall, the major findings are as follows:

- 1) Indonesia as a sovereign nation, unlike the other post-conflict countries, has a duty to

* College of Policy Science, Ritsumeikan University, Japan.
Email: yazuma@fc.ritsumeikan.ac.jp

intervene in the procurement and accounting procedures, despite its history of corruption scandals. It resulted in mass arrests of KPU board members for corruption in 2004. Furthermore, the 2004 corruption scandals had an adverse effect on the electoral implementation in the following 2009 election.

- 2) The 2009 election was a breakthrough in that it was the first time that a President was directly and democratically elected with the re-election of President Susilo Bambang Yudhoyono. Although the involvement of foreign consultants in KPU was significantly reduced, implementation procedures were greatly fragmented. This is because top priority was given on how to eradicate the corruption rather than efficiency, ability and responsibility from the lessons of the 2004 election. As a result, the reliability for the KPU was substantially destroyed by the increased number of the double registration of the voters and so on.
- 3) The 2014 presidential election was the first experience for the head-to-head voters counting. In the campaign, irregular usage of the SNS and SMS, negative campaign credibility of monitoring and quick counting by the various media, etc., emerged as completely new phenomenon which election officials had never encountered before. In this context, it can be said that the new challenge for the country is whether KPU is able to run a democratic election in their ownership.
- 4) The money politics in the election became the more significant phenomenon from the 2004 election. In 2009, the particular media, owned by the candidates, demonstrated the massive election campaign to vote using TV advertising. Voter education was not a useful manner for this image campaign. In this context, it can be said that democracy requires mature voting behavior, sufficient economic development and a civil society (Djani, 2014).
- 5) From the 2009 election, the number of voter registrations was substantially higher than the voter population (age over 16 years), which is calculated from the population census. Even if the voting population were to have included those 17 years of age and up, the number of registered voters is much larger. This phenomenon cannot be explained by demography. It is clear that some sort of intervention had occurred at the stage of voter registration.

In sum, the foregoing findings reveals that such efforts may offset the premature environment of democratization, including the lack of economic development, effective governance and civil society backed by long civilization history. The results of this study shows that providing only electoral assistance, without other comprehensive development

assistance, will bring about disastrous results like those seen in Afghanistan. Afghanistan is an example of a typical failed state caused by the lack of ability of its people to govern the nation as well as manage long term assistance from the International community.

Keywords : Democratization assistance, Electoral reform assistance, Corruption, Money Politics, Indonesia.

キーワード : 民主化支援、選挙制度改革支援、汚職、金権選挙、インドネシア

Ⅰ はじめに

旧ソ連崩壊に始まった冷戦の終結は、国際社会に根本的な変化をもたらした。冷戦下で機能不全に陥っていた国連安保理が機能し始めたことが、第三世界の民主化を推進させる機運となり、選挙を「出来レース」ではなく、民意の反映という本来意義に回帰させたといえる。そして、選挙制度改革支援の多くはカンボジアや東チモール、旧ユーゴスラビア、イラク、リビア、アフガニスタンなどの紛争国に対して、受け入れ国政府との合意の上で、国際機関や西側政府開発援助（ODA）機関が実施を支援するのが一般的であった（東、2008；2010；2012；篠田、2003）。一方、長年の開発独裁によって民主的とは言えない形式的な選挙が数多く実施され、選挙を「出来レース」ではなく候補者や政党の政策立案能力やビジョンによって選択し、正当な手順を踏まえて登録された有権者が自由で公正に選ぶという民主的な選挙制度改革（Electoral Reform）を支援するケースも増加してきた。加えて、紛争国や紛争後とも定義できず表面的には民主的制度を整えてはいるが、恐怖政治によって体制を維持してきた軍部独裁国家も多く存在している。例としてミャンマー（ビルマ）があげられるが、そのミャンマーの軍部独裁体制維持の為に、民主制を装う手本とした国がある。それはスハルト体制下のインドネシアであった（Elson, 2001）。インドネシアは独立以来7回の選挙（1955-97）を自らの行政能力と政府予算で実施した立憲民主国家であった（表1参照）がその選挙実施の問題点は、政治的な自由・公正と、何を基準としてどの候補者を選ぶのかという有権者教育の欠如であった。スハルト開発独裁下の総選挙は、*Pesta Demokrasi*（民主主義のお祭り）という当時の常套語が示すように、あくまでお祭り以上のものでしかなかった（Antlov, 2004:112）。加藤（2003：438）は選挙する意味を的確に要約している。

・・・選挙の定期的実施と与党の継続的勝利が、内外に対して、政治の安定と民主化の証となることが期待された。内に対しては、5年に一度の総選挙の定期的実施が政治的不満を発散させる安全弁の役割をはたし、外に対しては総選挙を定期的かつ平穏裡に行うこと

表 1 インドネシアにおける国政選挙結果

年度	投票者総数	有権者登録数	投票率	有権者総数	投票者総数/ 有権者総数	無効票率	人口
1955	37,785,299	不明	不明	不明	不明	不明	不明
1971	54,699,509	58,179,245	94.0%	63,660,600	85.9%	不明	117,890,000
1977	63,998,344	70,662,155	90.6%	73,780,200	86.7%	不明	136,630,000
1982	74,930,875	82,132,263	91.2%	84,196,200	89.0%	不明	153,084,000
1987	85,822,000	94,000,000	91.3%	98,045,700	87.5%	不明	172,010,000
1992	97,789,534	107,565,697	90.9%	111,625,800	87.6%	不明	186,043,000
1997	110,938,069	124,740,987	88.9%	119,535,245	92.8%	不明	199,225,408
1999	110,298,176	118,217,393	93.3%	128,717,433	85.7%	3.4%	207,152,973
2004 総選挙	113,462,414	145,701,340	98.4	148,000,369	76.7%	8.8%	215,631,379
2004 大統領第 1 ラウンド	118,656,868	152,534,922	98.4%	155,048,945	76.5%	5.8%	215,631,379
2004 大統領第 2 ラウンド	106,228,247	155,048,803	68.5%	142,065,749	74.77%	2.1%	216,948,359
2009 総選挙	121,588,366	171,265,442	70.99%	164,227,288	74.04%	14.38%	240,271,522
2009 大統領選	127,983,655	177,983,000	71.91%	164,227,288	不明	5.06%	240,271,522
2014 総選挙	139,573,927	185,826,024	75.11%	168,300,873	82.93%	不明	253,609,643
2014 大統領選挙	134,953,967	193,944,150	69.58%	168,300,873	80.19%	1.02%	253,609,643

出所：http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=ID 及び KPU の内部資料から筆者作成

で援助を受けるに相応しい民主国家であり、外国投資にも安全な国であるとの印象を与えることになる。

与党ゴルカールの勝利を前提とした選挙では、自由・公正・非暴力は期待できなかったのは言うまでもない (Harris, 2004)。それはキャンペーン期間中や投票日前後に明らかな不正行為があるわけではなく、日常の中で静かに暴力による威嚇が行われていたのである。そのような独裁国家が 1998 年のスハルト政権崩壊後に、西側の要請と勃興し始めた中産階級の意向が一致し、民主的選挙の実施に向かった。本稿ではスハルト後の民主的選挙を以下に焦点を当てて考察する；

1. インドネシアにて 1999 年から 2014 年に行われた 4 回の総選挙及び 3 回にわたる大統領選を分析する。また、2005 年の *PILKADA*（地方首長選）のなかでナザルディン事務局長以

下の逮捕にまで発展した *KPU* (*Komisi Pemilihan Umum*= 選挙管理委員会) の汚職問題も取り上げ、主権国家に対して外国からの選挙支援が如何に関われるのかという問題を取り上げる。

2. 金権選挙が民主化によって加速されたのは皮肉である。2004 年の総選挙からその傾向は顕著となった。スハルト期にも買票行為はあったが、一票につき小額紙幣やスンパコ (*Sembako*=*Sembilan Bahan Pokok* = 米や灯油等) を有権者に配布するのが一般的であった。しかし、2004 年以降は買票価格も上がり、特にキャンペーンの件費とメディアへの露出度が得票を左右するようになると、「直接選挙とは本当に金がかかるもの」という認識が定着し始めた。2014 年総選挙からは落選した候補者への精神的なケア（自殺防止等）開始の必要性が真剣に議論され始めた (Hamid, 2014)。
3. ドナー国からの支援を最小限に止めた 2014 年総選挙・大統領選挙は、インドネシアの民主的選挙史上にとって画期的であった。かつては外国人アドバイザーが闊歩していた *KPU* からその姿は消えた。1999 年以来 4 回の選挙実施を経てインドネシア人の民主的選挙に対する理解と、実務能力が備わってきたからである。しかし制度上は多くの不備が見られた。それは大量の資金を投入したメディア操作である。スハルトの娘婿¹⁾であったプラボウォ陣営はその不備を巧妙につき、テレビ局と新聞社はまさにプロパガンダ・メディアとなって、対立候補であった中部ジャワのソロ市市長から政治キャリアを始めたジョコ・ウィドド（以下ジョコウィとする）ジャカルタ特別州知事²⁾に対してネガティブ・キャンペーンを繰り返した。遂には双方のメディアがプロパガンダ機関となり、報道の中立性は崩壊したと言ってよい。当初はジョコウィ候補が圧倒的優勢であったが、大手 TV 局やタブロイド紙（特に *Obor Rakyat* ³⁾）のオーナーであるプラボウォ陣営がネガティブ・キャンペーンを繰り返して、6 月末にはその差 4-5% までに猛追した。この大統領選ではキャンペーンの選挙法内の定義と開始時期、メディアの中立性の担保、および選挙速報の客観性をどのようにすべきか、次回に向けて大きな課題を残した選挙と言える。

以上の事例とそれらに直接・間接に関与した実務経験を通して得た内部資料等を用い、民主的な選挙支援をすることが、その発展に貢献したのかに焦点を当てて分析を進めたい。

本稿の構成は以下の通りである。次節で問題の所在を明らかにした後、インドネシアにおける 1999 年以降の選挙制度支援の変遷をたどる。出発点は自由で公平な暴力のない民主的な選挙を支援した 1999 年総選挙である。投票所には外国人監視員や各政党から一名の監視員が張り付いて強制的な投票や開票時の集計に不正がないかをチェックした。投票後に二重投票防止用のインクを指に付けて投票所から退出する。その有様は初めての自由選挙としてインドネシア国民には新鮮な驚きであったようである。又、スハルト期の出来レースでは有権者教育は必要ないが、自由選挙では何故選ぶのかから啓蒙する必要があった。

更に、投票箱や投票用紙、そしてポスターに至るまで物資の調達と配送など、ロジスティックス（後方支援）の問題も深刻であった。選挙管理委員会では大量の物資調達を任されるが、スハルト期での選挙実施体制では、それらは報奨金（*Honor*）と役職手当（*Tunjangan*）の原資であった。しかし、制度改革後の選挙管理委員会はそれらの手当では認められるが、贈賄には厳格でなくてはならなかった。残念ながら、2004年の一連の直接選挙ではKPU委員長をはじめとする多数の中央委員が収賄容疑で逮捕される事態となった。多くの中央委員が汚職に手を染めている間に、選挙人登録の過程ではスハルト時代にはなかった新しい事態が進行していた（Schmidt, 2010:103-4）。

スハルト期のように、暴力、脅迫あるいは買票による当選が困難と予想した政党や候補者が手を染めたのは、選挙人登録段階での水増しと他政党支持者名の恣意的な選挙人登録者名簿からの削除である。通常、外部・政党からの選挙監視員は各投票所に常駐するか、巡回して投票時と開票そして集計時での不正や操作を防ぐ事は可能であるが、選挙人登録段階での防止は長期の監視を複数個所で必要とする為、容易ではない。4節ではその証左として1999年以降、人口学的に見て多いはずである有権者となるべき17歳以上の推計人口と、有権者登録者数との乖離に注目し、有権者登録者数が17歳人口よりも多い実態を統計的に解明する。

しかしながら、これらの問題点はインドネシア直接選挙の歴史的発展を決して貶めるものではない。同じく軍事独裁政権であった中東アフリカ諸国の民主的選挙制度改革と実施はインドネシアとは比較できない程に稚拙であった⁴⁾。又、結果として、イラクやアフガニスタンはいずれも、その民主主義は挫折し混迷を深めているのが現状である。本稿は、インドネシアを事例として、開発援助のなかで新しい意味を持つ選挙制度改革支援が、持続可能性=Sustainabilityはあったのか、及び基本的な直接選挙制度をもった政府への到達度を検証しようとする試論である⁵⁾。

II 問題の所在

選挙制度改革によって民主的に実施された、自由で贈収賄や暴力のない選挙は、その国家と民衆に真の幸福をもたらしたのであろうか？ 1990年からの冷戦崩壊後の民主化の潮流の中で、自由・公正・非暴力を目指した民主的な選挙実施も行われた旧ソ連圏の民主化ケースがあるが、その後状況は一変した。特に「アラブの春」といわれた中東の民主化が、エジプト、イラク、リビア、チェニジア等の旧独裁国家では、逆に地域の混乱を助長し、内戦により民衆は苦しみ、社会経済インフラも崩壊に瀕している。その現状を踏まえ、選挙制度改革と実施が民主化や地域の安定と社会経済開発をもたらすとは限らないという新しい認識が広がり始めている（Bjornlund, 2004）。

しかし、1998年にスハルト体制が崩壊し一時はバルカン化も危惧されたインドネシアは異なっ

ている。選挙制度改革と民主化による汚職の摘発強化や、人材の流動化が進み、以前は不可能であった権力中枢にアクセスがない中産階級の政治参加が進み、明らかに優秀な人材が政界に進出している⁶⁾。「アラブの春」といわれた民主化と異なり、スハルト独裁時の出来レースから民主化移行期における本当のレースとしての選挙への発展が何をもたらすのかについて、又軍事独裁体制崩壊から選挙制度改革、続く民主的選挙実施の過程を国際開発のコンテキストで検証した実証研究は少ない。多くは政治学によって政党間の得票の増減 (Voters Behavior) や、政権樹立のプロセスを検証した研究であろう⁷⁾。東 (2008; 2010; 2012) はアフガニスタン、東チモールおよびカンボジアを例として政党政治の範疇ではなく選挙制度改革を援助する事による実施機関のキャパシティ・ビルディングの状況及びその構造的背景を分析し、その国のガバナンス (統治) 能力の向上と有権者の参加 (Voters Turn-out) と意識変化の検証を行った。本稿でもそのガバナンス能力と有権者の参加に焦点を当て、独裁体制崩壊後のインドネシアにおける構造的分析を基に統計資料と内部データを使い多面的に検証する。

III 民主的選挙制度改革支援の概要とその問題点

紛争後の社会で正統性のある政府や行政責任者の選出は、援助を受けるための必要絶対条件となった。その為に議会選挙が必要となり、国際社会は自由・公正な民主的選挙実施を重要視して関与を強めてきた。議会選挙を行うためには、紛争当事者を全て含めたテーブルにつけ合意を取り付ける必要がある。その次に、「選挙準備を行う準備」⁸⁾が始まる。

又、被選挙人の資格審査、売買票の訴え、メディアへのアクセスは与党・野党ともに平等か、内容は自由で公正か等をチェックし、訴えがあれば調査することも主要な任務となる。特に2014年の大統領選では主に農村部にまで広く普及した携帯電話によるSMSやSNSを利用した誹謗中傷、デマや煽りも多く、その光景は異様ですらあった⁹⁾。

1999年のインドネシア総選挙では米国の民主党の国家民主研究所 (NDI) や共和党系の「国際共和研究所 (IRI)」、欧州機構 (EU) や各国大使館員も選挙監視団に参加した。アジア財団などは長期の監視員を州・県レベルで活動させて、買票や脅迫などの訴えを選挙管理委員会が正當に取り上げているか、メディアへのアクセスは各党に公平に割り当てられているかまでもチェックしたのである (Bjornlund, 2004: Chapter 12)。

2004年からの国政選挙から地方選挙への一連の直接選挙は市民社会からの公募委員によるKPUが実施した民主的選挙という意味で重要であった。そして2014年の選挙は2004年と2009年のレッスンを生かした選挙であったはずが想定外の出来事、メディアによるキャンペーン方法の不規則さ、選挙速報の明らかな恣意的な報道等、まさに3回の民主的選挙実施の成果が問われた総選挙と大統領選挙であった。援助機関もドナー諸国も大幅に関与を低下させた2014年大統領選は前3回とは全く異なる様相が呈された。それはメディアを使った双方の誹謗

中傷合戦と、投票後の混乱を生みだしたバイアスのかかった新興研究所による選挙速報である。これはドナー諸国や援助機関も殆ど予測していなかった事態であり、既に選挙支援に関しては被援助国を卒業したと評価されていたインドネシアでは想定外の事態であった。幸いにも流血の事態や選挙結果の無効等の最悪の事態は回避されたが、援助機関や市民社会の動揺は無視できないものとなった。過去3回の民主的選挙制度支援、つまり援助の基本は誰が受益者かということである。本稿では制度支援と選挙実施により、誰が最も利益を得たのかを検証し、本稿では最も重要と思われる2004年と2014年の選挙を中心に議論を進めていく。

IV 1999年以降の選挙制度改革とKPU汚職、有権者登録、そして選挙速報

1999年に東チモールという「靴の中の小石」を取り除いたインドネシアは、自らの民主制についても国際社会の認知を受ける必要があった。1966年以来、32年にわたるスハルト体制の下でインドネシアの選挙制度は翼賛政党であるゴルカールとイスラーム政党のPPP（開発統一党）、ナショナリスト政党のPDI（インドネシア民主党）と3党のみが競う事実上の翼賛体制であったといえる（Anderson, 1998:282 ; Harris, 2004 : 31-33; Leigh, 2005:21）。

その低い透明性はスハルト開発独裁下では選挙前後3ヶ月の地方レベルでの立ち入りは厳しく制限されていた事にも現れている（Turmudi, 2004; Ward, 1974）¹⁰⁾。3党の翼賛体制の中で唯一の抵抗は*Golput* (*Golongan Putih*) といわれる、白票を入れる方法であった（Harris, 2004 : 122）。このような出来レースの選挙が、KKN（KKN = *Kolusi, Korupsi dan Nepotism*）という癒着・汚職・縁故主義を生み、結果としてスハルト政治・経済体制は硬化し次第に投資先としての魅力を失っていった。

翼賛体制はKKNを基礎とした似非資本主義と見做され、市場の信頼を失い、1998年のルピア暴落・スハルトの失脚につながった（Elson, 2001: Chapter 10）。1955年選挙¹¹⁾以来、初めての民主的選挙（1999年と2004-5年）はグローバル化の中で民主化し、透明性の高い投資環境を整えなければ他のアセアン諸国や中国との競争には勝てないという追い詰められた決断といえる。

ポスト・スハルト期の選挙制度改革の端緒を開いた1999年議会選挙は1955年以來の「お祭り」ではない民主的選挙であり、DPR（人民議会）の462議席を争う選挙であった。内務省の実施する選挙から選挙管理委員会（KPU）へと実施主体が変わった（Sutrisno, 2002 : 4）。諸外国や国際機関（UNDP等）の関与は限定的であり物品供与や財政的支援が主であった為、ドナー諸国は「選ぶことの意味」候補者の何を見て投票するのかといった有権者教育支援に協力分野を見出し、その為のコンサルタントをKPUに派遣した。また様々な制約も取り払われた事は評価に値する。例えば、元共産党員には選挙権が与えられていなかったが99年選挙から可能となった（IDEA, 2002 : 45-51）。又、スハルト期には、監視団は内政干渉として認められて

いなかったが、99年から初めて認められカーター財団等の多くが監視団を派遣した。選挙結果は闘争民主党が圧勝したが、有権者は自由な投票になれていなかったし、政党間の衝突も多かった。48政党という多数の政党乱立は *Nasakom* 体制を思わせ、続く2004年総選挙も多党乱立は続いた (Leigh, 2005:23-25)。

2004年の議会選挙はより複雑となり、予算節約のため DPR-RI (550 議席)、(DPRD-I, DPRD-II) (日本の衆議院にあたる), DPD (*Dewan Perwakilan Daerah*) (参議院にあたる) DPRD *Provinsi* (県議会にあたる) DPRD *Kabupaten/Kota* (市議会にあたる) の4種類が同時に行われるという複雑な実施となった (Leigh, 2005:25-27)。特に DPD は候補者に、その他の3種類は政党に投票という複雑さのため、有権者教育の準備期間が長く必要であった。しかし、各種入札までには数週間しか与えられず、それが公開競争入札ではなく、随意契約という迅速ではあるが最もリベートが流れやすい形態を放置したと言える。

汚職撲滅はドナー側の重要事項であったが、優先されたのは政治的な選挙制度改革であった。制度の中核をなすスハルト期の選挙管理委員会 (LPU) は内務省官僚の管理下にあり、独立機関とは言い難かった (Harris, 2004:25-27)。99年には独立機関である KPU が発足したが実務的なノウハウは内務官僚が独占していた為、公正な政治判断を行う必要があった。改革の目玉は、公募で委員を任命することであった。初代委員長は元内務大臣・退役陸軍中將のルディニが任命されたが、2004年からは公募によってノン・パルチザンから任命された委員と内務官僚が協力して KPU を運営することになった。しかし、実務のノウハウは内務官僚が独占していた為、公募による委員は中立で公正な政治的判断を行う必要があった。大学教員や NGO 等からの委員が13名中11名を占めた。その結果、特定政党へのバイアスを取り除くことが最優先し、汚職リベート防止の制度作りはその次であった。

つまり、政治改革を優先した為、財政改革が後手に回った事は否めない。中央 KPU 委員の給与は月額1千万ルピアと付帯給与・携帯電話や公用車などは必要経費と認められた (*Kompas*, 27. May, 2005)。それは委員の汚職関与防止には必要であった。一方、州 KPU 委員も5年任期で月額500万ルピア以上の給与と付帯給与・携帯電話や公用車が供与された。ロジ・研修でも少ない予算をやりくり、あるいは地方政府に陳情して資金を工面しており、実施能力にも問題はなかった¹²⁾。しかし、県・郡・村レベル、特に郡・村レベルでは、KPPS (投票所の係員) は月5万ルピアという薄給・短期契約という劣悪な条件もあり、人材不足の感は否めなかった¹³⁾。ドナー側からの汚職防止に関連した重要な支援は、経理や調達の透明度・公平性を確保してドナー諸国からの資金の流れを監視することであった。しかし、それは KPU 側の承諾が得られず不可能となった¹⁴⁾。それは後に汚職という大きな禍根を残すことになる。

実際、中央 KPU での不可解な調達契約と地方選管への送金と物品配送の遅延が頻繁に見られた。初期に顕著であった送金の遅延も再三の催促がなされたが、効果はなかった。恐らく、中央 KPU は現金を銀行に預けて出来るだけ利子を稼ぎ裏金にするという古典的錬金術を採用し

たのであろう。ドナー側には投票用紙の値決めが難航していると報告されていたが、実際それは最大限のリバートを出す印刷業者、保険会社の入札と選定に手間取っていたに過ぎない（*Kompas*, 29. April.2005）¹⁵⁾。又、各州とも物品の配送に問題があればたった1名の物品調達と配送担当の委員（大学教員で実務経験なし）が全26州からの苦情を抱え込んでいた。

NGO出身の Mulyana Kusmah 委員の逮捕に始まり、Nazardin 委員長¹⁶⁾の逮捕という KPU 全体の汚職にまで発展した2004年総選挙は結局、内務官僚からの金銭の誘惑に対して、かつては汚職を非難した NGO 出身者や大学教員すらも抗えなかったという皮肉な結果となった¹⁷⁾。選挙実施には KPU に大量の資金が流れる。その利権を手放さない内務官僚（選挙実施のプロ）が公募による無党派の KPU 委員（選挙の実施経験なし）を汚職に巻き込んだ。実務経験不足につけこまれ、選挙実施には裏金¹⁸⁾がつきものと説得され、当初は愚直であった KPU 委員も次第に金銭感覚が麻痺していったのである。この逮捕で明らかになったのは、委員の多くはリバートのルート構築や海外旅行等で忙しく本来業務を怠り¹⁹⁾蓄財に勤しんでいたのである。担当者の能力不足と準備期間不足、それが物品調達（特に投票用紙の入札と印刷）がらみの汚職を起こしたといえる²⁰⁾。加えて、公金と私金との区別をつけるといった常識とモラルすら欠如していたともいえる。

2006年3月15日時点で逮捕を免れた KPU 委員3名はユドヨノ新大統領と面談の際、2004年総選挙の問題点は時間的制約ゆえの調達の遅延が随意契約を可能にし、それがキックバックにつながったと述べるにとどまり、多数の逮捕者を出したことへの反省はなかった。調達が入札ではなく随意契約となった理由は、公開入札を採用すればインドネシアでは長い時間を必要とし、期日通り実施できないという理由であった（KPU, 16 March, 2006）。

最終的に、KPU の汚職が委員長以下幹部の2名を除く、全員が逮捕されるという異常な事態から得られるドナーによる選挙制度支援へのレッスンは何だろうか？ インドネシア自体が膨大な選挙費用を恒常的に賄える財務基盤があり、長年のスハルト開発独裁体制下で民主的ではないが制度として民主制を備えた「民主主義のお祭り」としての総選挙（政党の比例代表制）を自前で6度も行ってきた。そのお祭りを経てようやく経費のかかる直接選挙制を採用する事ができたのである。その上に自由に選り賄賂を受け取らない、脅迫されても断るといった中央 KPU 自体への透明性向上と贈収賄禁止を先進民主主義国の基準で作成する法制度支援も同時並行的に事前に必要であった。しかし、それは選挙実施機関という金城湯池を手放さないという内務官僚の抵抗により不可能となった。

何故、ドナーの選挙支援が大規模な汚職を防げなかったのか？ 中央 KPU は政府からの独立機関である。構成員はノンパルチザンが原則である。その為、大学教員（政治学）や非政府組織（NGO）からの人材が多い。しかし、これらの人々は実務経験もなく、物品配送を遠隔地で行う事の困難さを知らない。これがロジや実務を軽視した原因であった。又、数字に弱い事が、BPS（中央統計局）主導の有権者登録の失敗につながり、IT 分野での膨大な損失を招い

たと結論出来る。ノンパルチザンたる KPU 委員が弱い部分、ロジや予算編成分野での Institutional Development (制度作り) を行う必要があった。しかし、実際には調達や財務は完全にドナー側のモニタリングから遮断された。調達と物資配送の遅延は単にキックバックの額で時間を浪費していたに過ぎなかった。実際はプロセスに介入していくべきであったが出来なかったのはインドネシアが主権国家であったからである。これが国連主体の選挙とは根本的に異なる点で、幹部クラスに外国人は登用されないため、透明度は低かった。

その解決策はあるのだろうか？ 福祉正義党 (PKS) 幹部の提言は興味深い。ロジなどの技術的な部門ではコンサルタントを雇う。委員は政党所属者にして相互に監視させる (*Kompas*, 30. July. 2005)。これは中央 KPU の委員と事務局の 12 人中 8 名がインドネシア大学の教員か卒業生であった事も馴れ合いを生んだといわれても仕方あるまい (*Biro Humas KPU*, 2003)。多くの外国人がこの選挙を支援したが、ロジ物資の配送の遅延原因は技術的な問題よりも落札企業との賄賂の交渉時間に起因し、選挙を支援する外国人が、投票用紙や箱を早急に地方に配送せよなどと催促していたのは戯画というほかあるまい。インドネシアは自前で「お祭り」ではあるが秩序ある選挙を行ってきた主権国家であり、ドナーが調達や経理に介入しにくい所があったことは否定できない。しかし、敢えてこれを実施しなかったのはドナーの都合による自己満足といわれても仕方あるまい (橋本、2006)。その意味で 2004 年インドネシア総選挙支援は失敗であったといえよう。

しかし、公募委員からなる KPU の設立によって政治的な中立性は担保され、特に候補者の資格審査を厳格に行い多くの学歴詐称などを摘発した独立機関として、民主化という大きな流れの中で果たした足跡は無視できない (Leigh, 2006: 28)。候補者の学歴の適正な審査や地方 KPU 委員の適正な任用など、政治的には妥当な判断をしていたが、そのためのオーバーワークが千万ルピアの月給では不足という汚職を正当化する口実を作ったといえる。準備時間の不足も随意契約を可能にしたといえる。アミエン・ライスは KPU のナザルディン委員長の仕事に賞賛し、実施プロセスにおいて買票や集計の不正もなかったと擁護したのは一種の卓見であるかもしれない。インドネシア社会は使途自由な裏金をプールしないと何事も迅速には進まないのである。(*Kompas*, 14.Oct.2005)。しかし、不正は不正であり、KPU の汚職摘発が 2 段階選抜方式の直接大統領選を勝ち抜いたユドヨノ大統領の政治的パフォーマンスの一環であるにせよ、インドネシア社会は原則を貫けるほどに進歩したといえよう。

2009 年の議会選挙と大統領選は安定した政治経済状況の中で行われた。しかし 2004 年 KPU の汚職事件は違った形で 2009 年 KPU 委員構成に影を落とした。それは内務省への一括権限移譲である。例えば、2004 年度では有権者リストの作成はより実勢に近い人口統計を使用した。2009 年度ではそれは内務省の管轄となりその内部データが使われた (Schmidt, 2010:107)。汚職にはまみれていたが 2004 年実施時の実務的には有能であった KPU 委員達とは比較できない混乱を 2009 年 KPU 委員達はもたらした (*Kompas*, 29. May. 2009)²¹⁾。本来ならば、その

経験や組織としての記憶（Institutional Memory）を生かすために続投させるべきであった汚職には関与しなかった2004年KPUの元委員2名（Valina Singka Subektiや Ramlan Surbakti）でさえ除外されたのである（Sukma, 2010: 54）。

2004年に当選したユドヨノ大統領の高い支持率は好調な経済を背景に1期目が順調に推移し、所属政党である民主党が総選挙でも高い支持を得ていた。前回の2004年総選挙と大統領選では汚職にまみれつつもKPU実施スタッフが運営能力を強化した。しかし、海外からの選挙支援も大幅に減少し、それがKPUによる選挙人登録の際の千万人に上る選挙人登録者の大幅な水増しの原因にもなった（東, 2012: 90; Sukma, 2010:56-7, Schmidt, 2010:109-117）。より深刻な事態は2004年選挙から顕著となってきた金権選挙である。特にTVの広告は莫大な費用がかかるが、有権者の投票行動には一番の影響がある。そこに一番資金を投入できたものが効果的に得票を得る事が出来た。その中で、TVキャンペーンの効果を最大限利用したのはプラボウォである。彼は新に自らの政党、グリンドラ（*Gerakan Indonesia Raya=Gerindara*）を設立し、メディア戦略に長けたスタッフによる一連のTVキャンペーンを行った。4分以上の長い宣伝もありいずれも十分に洗練されたものであった。2009年総選挙ではプラボウォのグリンドラ党は大躍進し、その経験をプラボウォは最大限、利用する事になる（Mujani and Liddle, 2010:Chapter 4）。

2014年議会選挙と大統領選、特に大統領選はメディア・キャンペーンをより大がかりに、そして効果的に使用した異例の展開となった。7月9日に実施された大統領選は、プラボウォーハッタ（Prabowo-Hatt, 投票番号①）チームとジョコウィーカラ（Jokowi-Kalla 投票番号②）チームの対決となった。得票差は僅差で9日の午後1時に投票が締め切られると、それまでの選挙速報で実績を積み上げてきた6調査機関がジョコウィ陣営の勝利を、新しくプラボウォ陣営が設立した新設の2調査機関がプラボウォ優勢を系列TV局（特にTV One）を通して大々的に報道した。逆にジョコウィ陣営はMetro TVを使い、3時過ぎには闘争民主党党首であるメガワティ元大統領自らが勝利宣言した。それを受けて、プラボウォ候補も勝利宣言を行い、双方が勝利宣言をおこなうという異常事態となった。KPUはこれを受けて開票結果発表を22日に設定して、混乱回避を図った。9日夜にはユドヨノ大統領が双方に面会して自制を促した。又、両陣営を招いて7月20日の断食明けの夕食会（イフタール）を大統領官邸で行った（Hamid, 2014:730）。

1) ネガティブ・キャンペーンと選挙違反

メディアによるネガティブ・キャンペーンの是非である。まず、仕掛けたのはプラボウォ陣営であった。4月の世論調査では2割以上の差で引き離されており、陣営はジョコウィ候補を中国人系でありキリスト教徒だとタブロイド紙（*Obor Rakyat*）でネガティブ・キャンペーンを始めた。SMS（携帯電話メール）やSNS（Facebook等）を用いた方法は執拗であり、狡猾

ですらある印象を与えた。インドネシア国内では料金の安い、携帯電話からの SMS がコミュニケーションの手段となっている²²⁾。これがきっかけとなりジョコウィ陣営の支持率は急落、6月末には4-5%に急迫された。これを受けて、大統領選の討論会でジョコウィ側の副大統領候補であるユスフ・カラはプラボウォ候補の1998年5月のトリサクティ大学生4名の射殺事件とスハルト失脚過程での反体制活動家の拉致殺害と人権侵害について質問した。プラボウォ候補は気色ばみ、「上官に聞いてくれ」と答え、カラ副大統領候補はその恫喝に気後れしたのか追求を止めた。追及の手を緩めなかったのは、ジョコウィ陣営の一員であるハヌラ党のウィラント元国軍総司令官である。彼は、人権侵害と命令違反を理由として当時の *Kopasusu* (戦略指令特別隊) 司令官であったプラボウォを解任し、のちに軍籍はく奪したと表明した。又、2014年大統領選では7月9日の投票3日前にキャンペーンが終了し、街頭及びメディアを通じたキャンペーンも禁止であるが、プラボウォ系テレビ局である RCTI では民族覚醒党の設立者であり東ジャワに強固な地盤を持つナフダトゥル・ウラマの指導者だった故ワヒド元大統領が登場し、プラボウォは民衆に一番誠実 (*Ikhlās*) だったというインタビューを繰り返し放送するなど、選挙違反と理解せざるを得ない放送もあった²³⁾。

2) 選挙結果速報の正確さと妥当性 (メディア・リテラシー問題)。

ここで留意すべきはプラボウォ陣営の周到なメディア操作である。前述の通り、プラボウォーハッタ陣営は独自の世論調査機関を2つ新たに設立した。その4つを影響下に置くことによって投票結果速報体制を整えた (*Kompas*, 2014 July 09)²⁴⁾。数か月前から公表されてきた大統領選投票候補の世論調査がプラボウォーハッタ組に不利と映ると、即座に新たに買収した2つの世論調査機関を使って自陣に有利な報道を TV ネットワークから報道し始めたのである²⁵⁾。それは最初に恣意的な世論調査速報によって KPU から公式な選挙結果の信頼性を貶める。そうする事によって仮に敗北した場合でも、すぐさま選挙には不正があったと有権者に印象付ける為でもあった。当然ながら「勝ち馬に乗る」ために態度を変える政治家も多く、中部ジャワでは闘争民主党の有力議員がプラボウォ陣営に寝返り、特にメディア操作にたけたマフッド前憲法裁判所長官²⁶⁾もジョコウィ陣営から寝返ると、その意図的に操作された世論調査結果も一因となりプラボウォ陣営の支持率は、信頼できる世論調査機関の集計においても上昇し始めた。そこには1999年からの選挙制度改革の弱点を知悉したマフッドによる巧妙な操作があった。ジョコウィ陣営の支持基盤である中部ジャワでも急伸し始め、ジョコウィ陣営はボランティアを活用して巻き返しに全力を挙げた。その結果、牙城であった中部ジャワではジョコウィ陣営のほぼ、圧勝となった²⁷⁾。しかし、選挙後1カ月を過ぎてもプラボウォ陣営の選挙速報を鵜呑みにした投票者は、KPUの結果発表を受け入れない状況が続いていた²⁸⁾。

称賛と驚愕すべきは、これまでの KPU 委員と異なり、殆どが留学経験のない無名の若手で占められた2014年における Husni Kamil Manik を委員長とする KPU 委員達のプロ意識である。

7月9日に速報結果が自陣に不利と写ると KPU に対して様々な威嚇行為にプラボウォ陣営は打って出た。KPU 委員に対する脅迫は続き遂に KPU 本部は嚴重な警戒におかれる事となった。贈賄や脅迫にも関わらず、22 日の開票結果発表まで、彼らは見事に以前の汚職まみれの KPU とは異なった新世代の KPU 委員としての重責を担った事は評価されるべきである (Kompas, 11. Aug. 2014) ²⁹⁾。

V 有権者登録数と人口センサスによる 17 歳以上の人口数

図 1 は表 1 から 1971 年以來の国政選挙の有権者登録者数と人口センサスを用いた、統計上 17 歳以上の投票権を持っている人口を比較したものである。理論的には 16 歳人口の何割かが誕生日を過ぎてから選挙権を得る筈であるから有権者登録数は 17 歳人口より、若干上回っているはずである。逆にアフガニスタンなどの紛争地では、脅迫や地理的アクセスの問題から有権者が登録できずに大幅に下回る事例も報告されている (東, 2008)。

スハルトが政権奪取に成功して以来 1971 年から 1992 年までは政権に批判的な者は有権者登録を妨害されていたので有権者登録数は 17 歳人口より若干下回る傾向が続いた。しかし、体制にほころびが見え始めた 1997 年から理論通りに登録者数 (図 1 の ◆) が 17 歳人口 (同図の ■) を若干上回り始めた。スハルト体制崩壊後の最初の民主的選挙改革の試行選挙であった 1999 年選挙では有権者登録実施体制の不備とタイトな日程もあり登録者数は一千万人近く少ない。更に多くのドナーからの選挙支援が入った 2004 年大統領選第二ラウンドからは有権

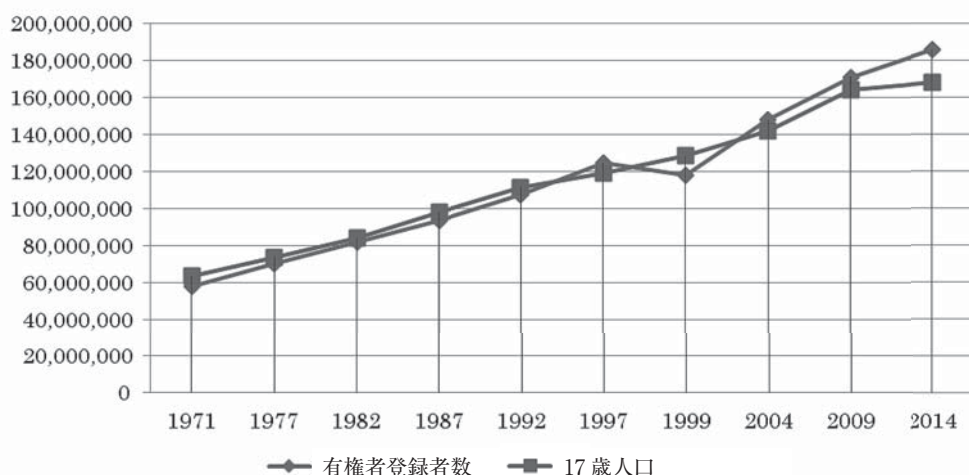


図 1 投票権をもった 17 歳以上の人口と有権者登録数の推移 1971 年 -2014 年

Source: 表 1 及び <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=ID> 及び KPU 内部資料より作成

者登録者数 (*Daftar Pemilih Tetap*) が統計上の 17 歳人口を千万人も上回るというパターンとなった (表 1 参照)。更に、2014 年総選挙では 2 千万人近くが、接戦となった大統領選挙では何と 2 千 5 百万人も上回るという異常事態を迎えた³⁰⁾。明らかに作為的な有権者登録の水増しが行われたのである (*Kompas*, 6. May. 2014)³¹⁾。

この事実は次の新たな選挙支援の課題を浮かび上がらせる。2004 年度からの本格的な援助機関および ODA による改革支援によって何故、このような大幅な有権者の二重登録が発見されなかったのでしょうか？ 一般にドナーが行う選挙支援では投票日を中心に短期間で投票所を巡回監視する、「いるだけで抑止力となる」選挙監視員が多数を占めている。一方、有権者登録開始前から地方の登録所で長期間活動できる監視員を配置するのは予算的にも困難である。又、各政党からの監視員も有権者登録所に常駐しての監視は不可能である。その為には有権者登録を担う KPU の中立性・公平性に期待する以外ないのが現状であろう (東, 2012)。

VI 終わりに

民主的選挙とは不完全ではあるが、自分の意思を秘密裡に表明できるチャンスであることに異議を唱える人はいないであろう。本稿で取り上げたインドネシアのケースは、カンボジアや東チモール、旧ユーゴスラビア、イラク、リビア、アフガニスタンなどの紛争国に対して国連が主体となって民主的選挙の制度改革支援を行うのではなく、スハルト開発独裁という一定水準の政治的成熟と経済開発がなされた後の民主選挙制度改革支援であった (Bjorunlund, 2004:256)。

誰を選ぶのかということを考慮して一票を直接行使できる有権者教育、そして主体的に行動することを要求する選挙制度改革は中長期的にみて、貧困層、一般民衆 及びエリート層に迄裨益しそれは島嶼国家の安定という形で周辺国も利益をもたらすであろう。2004 年選挙ではナザルディン KPU 委員長をはじめとする多数委員が有罪となった KPU 調達汚職は汚点となったが、少なくとも特定政党からの圧力に屈しない等の政治的な判断は公正であり、候補者の公正なスクリーニングやキャンペーン実施、有権者教育には大きな貢献があった。インドネシアはすでに自前で何度も選挙行っており、人材も財政基盤も十分である。今後は汚職を防ぐことと有権者の意識向上や低い投票率という「しらけ」を防止することに重点を移す段階である (Lindsay, 2005)。

又、本稿では投票率や無効票、そして白票などの統計が公表されているか、有権者教育が有効だったか、有権者登録数と統計上 17 歳以上の投票権を持っている人口との乖離、所謂二重登録や幽霊投票、それらの指標を踏まえて選挙支援が効果的に機能したかの判断が重要であることも考察した。更に重要な事は、従来の政党別による政治学的選挙分析ではなく開発援助の枠中で民主的選挙改革が持続性を持ったかというコンテキストで選挙支援を分析した。以上の議

論から以下の点が明らかとなった。

- インドネシアは紛争後諸国とは違い、主権国家ゆえに汚職の巣窟であった調達や経理事業にドナーが介入できないジレンマがあった。それが2004年には汚職による KPU 委員の大量逮捕をもたらし、結果としてドナーの関与は失敗したといえる。そしてこの汚職事件が、次の2009年 KPU 委員による実施体制に悪影響を及ぼした。
- 2009年選挙は、現職のユドヨノ大統領が平和裏かつ民主的に再選された初めての選挙という点で画期的であった。外国人コンサルタントの関与は大幅に低下したが、2004年選挙実施の教訓から汚職撲滅を最優先課題に掲げた結果、逆に実施能力は大幅に低下した。その結果、二重登録等が増加して KPU に対する評価と信頼性は失墜した。
- 2014年大統領選挙は接戦という初めての事態を受けて、SNS や SMS への規制の在り方、ネガティブ・キャンペーンを行うメディアへの監視と選挙結果速報の信憑性等、今までと全く異なった問題点が発生した。この事実はある程度、民主的選挙を自らの Ownership で運営できる国にとって新たな課題と言えよう。
- 金権選挙は2004年から顕著になり、2009年にはメディア、特にTVの広告を使った大々的な選挙キャンペーンが得票に大きく作用する事がはっきりしてきた。有権者教育はこのイメージ・キャンペーンの前にはあまり用をなさず、やはり民主主義の成熟度は経済開発や市民社会の成熟が重要であると言えよう (Djani, 2014)。
- 全体的に、人口統計から算出した有権者人口 (17歳以上) よりも選挙人登録者数が大幅に上回る傾向が2009年あたりから顕著となってきた。仮に16歳人口を全員、有権者としてカウントしても有権者数は多すぎる。これは人口学的にはあり得ない現象であり、有権者登録時に何らかの作為が入った事は確かである。民主主義という「金のかかる制度」によって、金権政党政治が過熱化するにつれ生じた現象であろうが、登録段階からの二重登録モニタリングが可能かどうかは、今後の選挙制度改革支援の課題といえよう。

民主主義とは他国がいかにお膳立てしても、一般有権者と政府が主体性 (Ownership) を持たないと実現できるものではない。また、2004年インドネシア総選挙後に筆者がインタビューした地方政治家の独言：「直接民主選挙とは本当に金がかかるもの」とは至言であろう³²⁾。

2014年総選挙では更に先鋭化し、多額の私財を投じたにも関わらず落選した候補者が精神障害によって入院するケースが後を絶たず、その対策に心療内科と心理療法を準備させるというテレビ報道がまことしやかに流れた。しかし、その財政負担を自力で賄える経済開発、汚職を生まない行政システムそして、敗北を受け入れる成熟した市民性がある程度醸成された国のみが継続して選挙を自力で実施できる Sustainability (持続可能性) を手に入れたといえる (Djani, 2014)。

インドネシアの民主化はゆっくりと前進している。スハルト開発独裁下では様々なレトリックを駆使して言論の圧殺が可能であったが、今ではメディアによる大統領批判と支持率の公表、風刺すらも可能である。民主化の中で多くのが変化した。今や、スハルトの開発独裁下のような「国家による暴力」を無条件で許容する風土はない。なぜならインドネシアは変わったからである。その変化は直接選挙による民意の確認という民主主義の原則から発生したことはいうまでもない。インドネシアはすでにグローバル経済に深く組み込まれており、援助よりも直接対外投資が重要となっている。その前提は政権の安定度や治安、投資を保護できるような透明度の高い法治体制であり、それは直接民主制によってのみ担保される (Castle, 2005:101)。

本稿では議会制民主主義実現の過程で不可欠の民主的選挙制度支援についてインドネシアのケースを取り上げたが、それが成功したかの基準は、やはり経済開発や文化度・市民社会の成熟度が重要な要素となっている。又、実施国が情報公開を行い、ドナーからの必要な支援を受け入れる体制が整っている事も必須である。それらの要素が伴わない選挙支援は、やはりドナー側の自己満足となり、結果的には更なる負担をドナー側にもたらす事はアフガニスタンの例が示している (東, 2008)。ドナー側は、アフガニスタンで2004年総選挙を拙速に実施した後の混乱を直視し、民主的選挙実施が最優先課題であると信じるべきではない。民主主義を最優先せず独裁政権が行った「お祭り」選挙を自前で何度も実施することがむしろ、真の民主化の基礎をもたらした事をインドネシアの経験は示している。又、選挙でその都度「いだけで抑止力となる」程度の素人監視団を送ることや支援要員を派遣することで民主性が担保されると短絡すべきではない。むしろ、派遣しないこと、他のメディア・リテラシー支援等の有権者教育、選挙速報支援、より広義には行政、経済支援に援助を選択・集中する事も必要である。「選挙それ自体は単独では無意味である」とは至言である (篠田, 2003:13)。全ての対立グループを含めた紛争解決や地道な開発援助、民主制度作りや人材育成などと並行したより複合的な民主化支援を行わねば、結局は同じ選挙支援を繰り返すという負の連鎖に陥ってしまうであろう (橋本, 2005)。

注

- 1) ブラボウォ・スピアントは1983年にスハルト大統領の次女と結婚したが、1998年のスハルト失脚後、離婚した。Hanta Yuda AR & Tim Poltracking (2014: 447) Tim Divaro & Yugha E,S.I.P., (2014: 77) を参照。
- 2) Tim Divaro & Yugha E,S.I.P. (2014: 115-126) Hanta Yuda AR&Tim Poltracking (2014: 317-337) を参照。
- 3) Indonesia 2014 Prahara Mafia Migas, Riza Chalid dan Hatta Rajasa, (*Obor Rakyat*, 3. July. 2014).
- 4) 十分な準備やキャンペーンも行われず、有権者登録者率・投票率ともにスンニ派支配地区は低かった2005年1月のイラクの制憲議会選挙は顕著な例である。
- 5) しかしながら、選挙管理委員会からの資料も、ほとんどが政党別・候補者別の数字しかなく、男女別の投票率・棄権率・無効票率など必要な統計数字は軽視される傾向が否めない。本稿ではそれらを内部資料に依拠しつつ議論を進めるが、元々データが存在しない場合も多い事が本稿の限界の一つである。

- る。
- 6) 例えば 2000 年以降に地方及び中央政治舞台に現れた多くはスハルト期政治エリート層とは異なり、中央政界にアクセスを持たない中間層であった。Tim Divaro & Yugha E, S.I.P., (2014). Heryanto & Rosyidin (2015) を参照。
- 7) Mujani and Liddle (2010: Chapter 4) を参照。
- 8)
1. 選挙法を制定し、選挙管理委員会を設立する。
 2. それが定めた手続き (Procedure) に従って実施準備を始める。
 3. 政党結成手続き、政党や候補者の権利・義務・資格・議席配分方式の決定などの法制度を整備する。
 4. 選挙を始めるという広報活動と選挙とは何かという有権者教育を始める。
 5. 誰が有権者なのか人口センサスを元に各州を基準にして推計する。
 6. 州境・県境を地理計測システムによって画定し、有権者数を決定して比例配分した議席の割り当て数を確定する。
 7. 決定した有権者台帳をもとに登録準備に入る。登録所は GPS を用いて全国の各所に設置準備する。
 8. 登録を始め、修了者には有権者カードを交付し、最終的な有権者名簿とカードのコピーを中央選挙管に送付する (東, 2012: 90-91; UNTAC, 1993: 72-93)。
- インドネシアの場合は 4 の有権者教育の完全な欠落と 7 及び 8 が恣意的に行われていた。
- 9) 何のために選挙を行うのかという問題は選挙制度改革支援の深遠な哲学論争となる。これはその国固有の文化に深く関わっている。一例を挙げると、インドネシアの西ジャワにあるバドウィ族はスハルト体制化でも選挙に参加すると災いが降りかかるという理由で選挙を棄権するという反体制ともとれる行動を平然と行い、1999 年と 2004 年の総選挙権を棄権している (Kompas, March, 20 2004)。それは選挙する意味を、独自の民主制度を持つバドウィ族は見出せないということであった。それを説得するには民主制とは何かということを理解する文化的な背景と十分な教育レベルが必要となる。次に重要となるのは、無効票率である。有権者登録数と選挙日の投票率、無効票率と白票率は重要である。がその重要性には気付かれてはいない。これは投票所の係員のテクニカルな熟練度や有権者教育の普及度の指標となる。しかし、この無効票率は、それ故に公表されないというケースが一般的である (表 1 参照)。
- 10) 例えば、筆者は 92 年総選挙の直前に調査予定の中部ジャワのある村に入ったところ、県警察の情報部に捉えられスマランの警察署まで連行されたことがある (Azuma, 2003)。
- 11) 約 300 年にわたるオランダ統治期では植民地議会 (Volksraad) 議員は任命制で実権はなかった (Anderson, 2002: 278)。そのオランダから 1945 年に独立し、10 年を経た 1955 年に最初の DPR と制憲議会の選挙が 2 度行われた。34 の政党と個人が乱立したが、90% 近くの有権者が投票し、インドネシア選挙史上一番民主的で開かれた選挙と今も語り継がれている (Haris, 2004: 18)。またポップグループの Bimbo による「Pemilu 1955」では「1955 年選挙は歴史で一番美しく清潔な選挙。買票もなく票の操作もなかった。その頃のインドネシアは世界で尊敬され、獐猛さもなく礼節を知っていた」とある。
- 12) 例えば、2004 年の選挙実施時点では選挙実施の予算は APBD (地方政府予算) と APBN (中央政府予算) からなっていたが、地方分権の時代らしく APBD からの配分は雲泥の差があった。しかし、残念ながらそのバランスを合理的な関数を用い、島嶼部を多く抱える州への重点的な運送費予算配分・人口比ではなく面積による運送コスト等に基いて複合的な予算作成を行える委員はいなかった。政治的中立性を重んじた結果であろう。
- 13) また、待遇は州によって状況は異なっていた。就業機会や給与水準の低いベンクル州では 5 万ルピアでも厚遇であり、熱意もあった。しかし、バタム市では高賃金の経済特区という事もあり、5 万ルピアでは辞職が続きモラルも低かった。又、市や郡の KPPS 責任者 (月給 100 万ルピアで 2 ヶ月更新契約) が特定政党と繋がっており、それが各地での選挙後の混乱を引き起こした (Batam Pos, 15. April. 2004; 19 April: Kompas, 12. April. 2004)¹³⁾。それは薄給と汚職という構造的な問題であり、中央 KPU が制度改革 (十分な給与) によって防ぐ必要があった。
- 14) 後に逮捕された KPU の内務省出身のスソソ事務次長は「我々は外国の助けなしに独力でやっている。金さえ出してくれればいい」と筆者のインタビューに対して率直に述べた (JICA フロンティア、

- 2004年6月59号:9)。
- 15) 又、投票用紙の準備が当初は2.5%であったのを *Salah Coblos* (突き刺し間違い)、用紙の破損、投票所間違い等を考慮して、一挙に10%にまで増やしたのは、様々な正当性があるにもかかわらず、説明できない (KPU, 26.April.2005)。筆者は KPU 本部の廊下に余った投票用紙が山積されているのを見ている。しかし、パンカ・ブリテュン島嶼州では実際に10%余分に印刷しても投票用紙が不足しており、要は有権者に投票所を簡単に移動させない事、誤って突き刺さない。搬送の際に破損をしない事を徹底することが困難ではあるが、助言が必要であった。特に投票用紙を折ったまま、誤って突き刺す (*Salah Coblos*) 事による無効票が多すぎた事は Castle (2005:101) が指摘するように大きな失策であった。
 - 16) 筆者は中央 KPU の別館の目立たないナザルディン委員長用のガレージに大学の一教授が簡単に買える額ではない新車が置かれているのを目撃している。*Kompas* (10. June. 2005) によると、逮捕されたナザルディン委員長の執務室と自宅から44,900ドルが見つかった。
 - 17) 筆者が地方の選管を巡回している時、地方選管委員から最も汚職に手を染めていると非難されていたのは Chusunul (ITの入札担当)であった (*Kompas*, 26. May. 2005 ; 04. July. 2005)。携帯のSMSメールで彼女を侮辱する内容の抗議文が送られた (*Kompas*, 31. May. 2005)。初めてのIT選挙を標榜した2004年総選挙は159,000ドルというキックバックと共に膨大な数のヒューレットパッカードのコンピュータが入札・購入された (*Kompas*, 26.May.2005; 11.Aug.2005)。Chusunul は取り調べられたがIT関係の調達疑惑についてはBPK (会計検査院) の捜査は及んでいない。しかし2重投票防止用インクの調達などの取調べを受けた (*Kompas*, 3. May.2005) にも拘らず、容疑は立証されなかった。
 - 18) 裏金の必要性は主に、*Dana Taktis* と呼ばれる使い勝手のいい予算をプールする習慣から来ている。
 - 19) しかし、直前の1ヶ月は精勤であり、徹夜作業の現場を筆者は目撃している。
 - 20) 又、委員による調達疑惑も当時から噂されていた。投票箱や投票用紙の配達の遅延は選挙の実施自体を危機に陥れた。これは、大金を見たこともない NGO 関係者が金の誘惑に抗し切れなかった一例であろう。1年後に、Mulyana Kusmah 委員は投票箱と投票用紙の調達に関しての汚職疑惑によって逮捕されている (*Kompas*, 10. April. 2005)。彼と投票箱の調達業者は共に懲役15ヶ月の判決を受けた (*Kompas*, 14. Dec. 2006)。
 - 21) Jumlah Pemilih di Bojonegoro Berkurang (*Kompas*, 29. May. 2009)
 - 22) Terima SMS Ancaman, Tim Prabowo-Hatta Tingkatkan Kewaspadaan (*Kompas*, 7. June. 2014).
 - 23) Tim Prabowo-Hatta Minta Bawaslu Tindak Kampanye Hitam (*Kompas*, 26. May. 2014).
 - 24) Saling Klaim Menangi di Pemilu Presiden 2014, (*Kompas*, 09. July. 2014).
 - 25) 4機関名は以下の通りである。Pusat Kajian Kebijakan dan Pembangunan Strategis (Puskaptis), Lembaga Survei Nasional (LSN), Indonesia Research Center (IRC), dan Jaringan Suara Indonesia (JSI) Polda Periksa Saksi Pelapor 4 Lembaga Survei Pilpres, (*Kompas*, 9. Aug. 2014).
 - 26) Tim Divaro& Yugha E,S.I.P.,Petarung Politik Profil Capres-Cawapres RI Potensial 2014,Penerbit Erlangga, 2014. (2014 : 144-153) および Hanta Yuda AR&Tim Poltracking (2014 : 372-378) を参照
 - 27) KPU Sahkan Rekap Suara Jawa Tengah, Jokowi-JK Menang Telak, (*Kompas*, 21. July. 2014).
 - 28) Polda Periksa Saksi Pelapor 4 Lembaga Survei Pilpres, (*Kompas*, 9. Agust. 2014).
 - 29) Merasa Terancam, Ketua KPU Laporkan Politisi Gerindra ke Polri, (*Kompas*, 11. Aug. 2014).
 - 30) 総選挙が実施された2014年4月10日から大統領選が実施された2014年7月9日までに17歳となる3,113,714人が新たに有権者登録された。つまり僅か3ヶ月の間に200万人弱の有権者が水増しされたのである。KPU Terima 3,1 Juta Daftar Pemilih Baru untuk Pilpres (*Kompas*, 14 April. 2014) を参照。
 - 31) Banyak Pemilih Ganda, KPU Diminta Perbarui Daftar Pemilih Tetap Pilpres, (*Kompas*, 6 May. 2014).
 - 32) 2014年大統領選にて筆者がモニタリングを務めた中部ジャワ州テガール県で元DPD議員(1999年~2004年)となったHargo氏は1999年の当時のメガワティ人気に便乗し、闘争民主党から出馬し、僅か数百万ルピアの出資で議員となった。しかし、2004年総選挙ではメガワティ人気は凋落し、落選の憂き目を見た。2004年の選挙では親族から現金をかき集めて数千万ルピアを調達したが、十分ではなかった。殆どの出費は支持者への日当と飲食費に充てられた。2004年に落選した多くの闘争民主党員は財産全てを売り払い選挙資金に充てた。発狂した党員、自殺した党員も少なからずいた。2009年か

らはプラボウォのグリンドラ党がテガル県でも支持者を増やした。それはまず立候補者から数兆ルピアの出資金を募り、公認してその後、選挙資金として再配分する方法である。闘争民主党からの鞍替えも検討したが、やはり莫大な出資金はその障害となった。氏は亡父から約8ヘクタールの水田を相続しているが、どのような状況でも水田だけは売ることにはなかったのが唯一の救いであった。

引用文献

- 東 佳史 (2008) 2004 - 5 年アフガニスタン選挙 - 民主主義が強制された時 茨城大学人文学部 人文コミュニケーション学科紀要 第5号: 1-12
- 東 佳史 (2010) 民主的選挙は「民主主義」建設に貢献したのか? - 東チモールの実例から - 茨城大学人文学部紀要 人文コミュニケーション学科論集第9号: 1-12
- 東 佳史 (2012) カンボジア選挙: 変容する「矢を投げる」意味 - 1993 年 UNTAC 総選挙から 2008 年総選挙まで - 茨城大学人文学部紀要 人文コミュニケーション学科論集第12号: 87-102
- 加藤 剛 (2003) 開発と革命の語られ方 - インドネシアの事例から - 民俗学研究 67 卷4号: 424-449.
- 篠田 英朗、(2003) 平和構築と選挙支援 財団法人日本国際問題研究所・平成14年度外務省委託研究報告書『紛争予防』、2003年: 6-16.
- 橋本 敬一 (2006)、国際社会による民主化支援の質的変換 - 選挙支援の位置づけに関する考察一、国際協力研究 2006年4月 Vol.22 No.1 (通巻43号)
- Ananta et.al (2004), *Indonesian Electoral Behaviour, A Statistical Perspective*, Indonesia's Population Series No.2 Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Anderson, B (1995), East Timor and Indonesia: Some Implications, in (eds) Carey, P and Bentley, G, *"East Timor at the Crossroads: The Forging of A Nation"*, Cassel Wellington House UK. (137-147)
- Anderson, B (1998), *The Spectre of Comparisons, Nationalism, Southeast Asia and the World* Verso, UK and New York.
- Antlov, H. (2014). 'National elections, local issues : the 1997 and 1999 national elections in a village on Java, in *Elections in Indonesia, The New Order and Beyond*, (eds.) Antlov, H and Cederroth, S. Routledge Curzon, London and New York: 111-137.
- Azuma, Y. (2003), *Urban Peasants, Beca drivers in Jakarta*, Sinar Harapan Press, Jakarta.
- Bjornlund, E. (2004), *BEYOND Free and Fair, Monitoring Elections and Building Democracy* Woodrow Wilson Center Press, New York.
- Castle, L. (2005), Why and how did SBY win? in *"The year of voting frequently: politics and artists in Indonesia's 2004 elections"*, (eds.) Kartomi, M. Annual Indonesia Lecture Series 27, Monash University, Clayton Victoria : 93-104.
- Djani, L. (2014), Peran Uang dalam Demokrasi Electoral Indonesia, in *"Merancang Arah Baru Demokrasi, Indonesia Pasca-Reformasi"*, (eds.) Priyono AE, and Hamid, U. KPG (Kepustakaan Popular Gramedia), Jakarta, 183-199.
- Elson, R. (2001), *Suharto, A Political Biography*, Cambridge University Press.
- Hanta Yuda AR & Tim Poltracking, (2014), *Jejak Para Pemimpin* Gramedia. Jakarta
- Hamid, V. (2014), Angin Harapan Demokrasi Digital, Nostalgia Demokrasi Klasik, Transformasi Ruang Publik, dan Politisasi Media Sosial, in *"Merancang Arah Baru Demokrasi, Indonesia Pasca-Reformasi"* (eds.), Priyono AE, and Hamid, U. KPG (Kepustakaan Popular Gramedia), Jakarta, 721-746.
- Harris, S. (2004), *General Elections under the New Order*, in *Elections in Indonesia, The New Order and Beyond*, (eds.) Antlov, H and Cederroth, S. Routledge Curzon, London and New York: 18-37
- Heryanto .GG Rosyidin . I . (2015), 10 Tokoh Transformatif INDONESIA. Penerbit Erlangga.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2002), *Voter Turnout Since 1945 A Global Report*
- Leigh, M. (2005), Polls, parties and processes: the theatre that shaped the outcome of the 2004 Indonesian elections, in *"The year of voting frequently: politics and artists in Indonesia's 2004 elections"*, (eds.) Carey, P and Bentley, G, Cassel Wellington House UK. (137-147)

- elections*", (eds.) Kartomi, M. Annual Indonesia Lecture Series 27, Monash University, Clayton Victoria, 19-34.
- Lindsay, J. (2005), Performing in the 2004 Elections, in *"The year of voting frequently: politics and artists in Indonesia's 2004 elections"*, (eds.) Kartomi, M. Annual Indonesia Lecture Series 27, Monash University, Clayton Victoria, 35-51.
- Mietzner, M. (2014), Stagnasi Demokratik Indonesia: Elite Konservatif vs Masyarakat Sipil, in *Merancang Arah Baru Demokrasi, Indonesia Pasca-Reformasi*, (eds.) Priyono AE, and Hamid, U. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 151-183.
- Mujani and Liddle (2010), Voters and the New Indonesian Democracy, in *"Problems of Democratization in Indonesia, Elections, Institutions and Society"*, (eds.) Aspinal. E., and Mietzner, M., Indonesia Update Series, college of Asia and Pacific, The Australian National University, Institute of southeast Asian Studies, Singapore. 2010.
- Schmidt, A. (2010), Indonesia's 2009 Elections: Performance Challenges and Negative Precedents, in *"Problems of Democratization in Indonesia, Elections, Institutions and Society"*, (eds.) Aspinal. E., and Mietzner, M., Indonesia Update Series, college of Asia and Pacific, The Australian National University, Institute of southeast Asian Studies, Singapore. 2010, 100-121.
- Schwartz, A. (2004), *INDONESIA The 2004 Election and Beyond*, Institute of southeast Asian Studies, Singapore.
- Singh, B. (2000), *Succession Politics in Indonesia, the 1998 Presidential Elections and the Fall of Suharto*, MACMILLAN Press, INC., New York
- Sutrisono, B (2002), *Konflik Politik di KPU dalam Pemilu 1999*, PT Mutiara Sumber Widya.
- Sukma, R. (2010), Indonesia's 2009 Elections: Defective System, Resilient Democracy, in *"Problems of Democratization in Indonesia, Elections, Institutions and Society"*, (eds.) Aspinal. E., and Mietzner, M., Indonesia Update Series, college of Asia and Pacific, The Australian National University, Institute of southeast Asian Studies, Singapore. 2010, 53-74..
- Turmudi, E. (2004), Patronage, Aliran and Islamic ideologies during elections in Jombang, East Java, in *"Elections in Indonesia, The New Order and Beyond"*, (eds.) Antlov, H and Cederroth, S. Routledge Curzon, London and New York: 38-60.
- Tim Divaro & Yugha E, S.I.P., (2014), *Petarung Politik Profil Capres-Cawapres RI Potensial 2014*. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- United Nations, (2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General 2005 (A59/2005).
- Ward, K. (1974), *The 1971 Election in Indonesia, An East java Case Study*, Monash Papers on Southeast Asia 2, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.

新聞

じゃかるた新聞 日刊 インドネシア
Kompas 日刊 インドネシア
Batam Pos, 日刊 インドネシア

季刊誌

JICA フロンティア

インターネット

KPU, 27. April.2005 KPU News KPU Sipakan hasil klarifikasi audit investigatif BPK
<http://www.kpu.go.id/berita/lihat-dalam.php?ID=861&cat=Berita> 2007年7月20日接続
 International Institute for Democracy and Electoral Assistance Indonesia
http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=ID 2015年6月20日接続

